

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Untuk menjadi calon Kepala Desa, terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi, salah satunya adalah sebagaimana yang tertera dalam Pasal 33 huruf g, Pasal 50 ayat (1) huruf a dan Pasal 50 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa), yakni: Pasal 33 huruf g, *Calon kepala desa wajib memenuhi persyaratan terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran.* UU Desa yang dibentuk tahun 2014, memiliki landasan filosofi dan sosiologis:<sup>1</sup>

1. Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera;

Lebih lanjut, landasan dibentuknya UU Desa yakni:

---

<sup>1</sup> Lihat dalam Landasan Menimbang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*”, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan Asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut”. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai kesatuan yang telah ada sebelum Indonesia merdeka, tentu keberadaan pemerintah desa, beserta Kepala Desa (Kades) sebagai pemimpin di tingkat desa, adalah keniscayaan, sehingga demokrasi dalam tingkat desa juga terbangun.

Dalam rangka menjalankan demokrasi, tentu desa juga mengikuti aturan-aturan main dalam demokrasi, sebagaimana dijelaskan Robert A. Dahl, dimana demokrasi memiliki 7 ciri hakiki:<sup>2</sup>

1. pejabat yang dipilih;
- 2. pemilihan yang bebas dan *fair*;**
3. hak pilih yang mencakup semua;
4. hak untuk menjadi calon suatu jabatan;
5. kebebasan pengungkapan diri secara lisan dan tertulis;
6. informasi alternatif;
7. kebebasan membentuk asosiasi.

Atas hal tersebut, desa yang menjalankan demokrasi, juga memiliki peralihan kekuasaan melalui pemilihan yang bebas dan *fair*, sehingga undang-undang tentu harus menetapkan aturan mengenai pemilihan di tingkat desa (Pilkades), baik berupa syarat, tata cara Kades.

Rupanya, aturan tentang pengaturan Pilkades dalam UU Desa dirasa bermasalah oleh beberapa masyarakat. Asosiasi Perangkat Desa Seluruh Indonesia (APDESI) sebagai organisasi yang menghubungkan Kepala Desa (Kades) seluruh Indonesia, mengajukan permohonan pengujian UU Desa, khususnya Pasal 33 huruf g: *Calon kepala desa wajib memenuhi persyaratan terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran.*

---

<sup>2</sup> Robert Dahl dalam Franz Magnis-Suseno, 1997. *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hal. 56

Para pemohon mendalilkan, bahwa keberadaan syarat domisili telah membatasi hak konstitusional untuk mencalonkan diri sebagai Kepala Desa, karena diharuskan terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran. Lebih lanjut para pemohon mendalilkan:<sup>3</sup>

Banyak warga yang bermigrasi ataupun pindah, ataupun merantau ke daerah untuk mengembangkan diri, dan suatu saat akan kembali ke kampung halaman.

Dalam putusannya, MK mengabulkan permohonan pemohon sebagian, yakni membatalkan ketentuan pasal 33 huruf g dan pasal 50 ayat (1) huruf C UU Desa. Kedua pasal tersebut berkaitan dengan syarat domisili dari calon Kepala Desa dan Perangkat Desa. Implikasi hukum dari putusan tersebut, langsung direspon oleh Pemerintah.<sup>4</sup> Sebelumnya, aturan teknis Pilkades diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pilkades, Putusan MK kemudian ditindak lanjuti oleh Pemerintah, dengan memasukkan amar putusan yang menghapus syarat domisili dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 tahun 2017 Tentang Perubahan atas Permendagri No 112 Tahun 2014 Tentang Pilkades.

Pertanyaan kemudian muncul, jika masyarakat dari luar desa diperbolehkan untuk mencalonkan menjadi Kades di desa setempat,

---

<sup>3</sup> Lihat dalam Pokok Permohonan Pemohon Nomor 15, dalam Putusan MK 128/PUU-XII/2015, h. 9

<sup>4</sup> <https://www.jogloabang.com/pustaka/permendagri-65-2017-perubahan-aturan-pilkades>. Diakses pada 15 April 2020.

apakah calon tersebut memahami betul bagaimana masalah desa. Banyak potensi masalah yang akan terjadi, **Pertama**, menyebabkan ketidakteraturan di dalam administrasi kependudukan, dan kedua, potensial terjadinya gesekan sosial yang tajam. Selain itu, membuka akses bagi calon kepala desa atau perangkat desa berasal dari luar desa yang sedang menyelenggarakan pemilihan kepala desa atau pengisian perangkat desa. **Kedua**, Berkaitan dengan itu, masalah juga akan timbul dalam masyarakat, apakah calon tersebut akan dapat diterima oleh masyarakat.

Keberlakuan putusan MK yang membolehkan adanya calon dari luar desa setempat, tentu dalam praktiknya mendapat problem legitimasi secara sosiologis dan terbukanya kompetisi yang sengit, hingga praktik-praktik korup. Legitimasi sosiologis menyangkut proses interaksi di dalam masyarakat yang memungkinkan sebagian besar kelompok sosial setuju bahwa seorang patut dipimpin mereka dalam periode pemerintahan tertentu. Ini ditentukan oleh keyakinan anggota-anggota masyarakat bahwa wewenang yang melekat patut dihormati. Apabila bagian terbesar dari masyarakat sudah memiliki keyakinan tersebut, kekuasaan itu dianggap absah secara sosiologis. Singkatnya legitimasi sosiologis mempertanyakan mekanisme motivatif mana yang nyata-nyata membuat masyarakat mau menerima wewenang penguasa.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2015, h. 52

Tentu hal tersebut hal yang sangat dilematis, jika mengingat pendapat Soepomo, yang dikutip oleh Yusril Ihza Mahendra, dimana Soepomo mempersamakan Kepala Negara dengan Kepala Desa, yang bukan hanya pemimpin masyarakat tetapi juga sesepuhnya. Kepala desa mewujudkan rasa keadilan rakyat dan cita-citanya. Seperti hal-nya Kepala Desa yang senantiasa bermusyawarah dengan warga desa atau dengan kepala-kepala keluarga desa. Para pejabat ialah pemimpin yang yang bersatu jiwa dengan rakyat, dan para pejabat yang senantiasa wajib memegang teguh persatuan dan keimbangan dalam masyarakatnya. Konsep persatuan antara pemimpin dan rakyat, digambarkan oleh Soepomo sebagai persatuan antara *kawulo* dan *gusti*, yaitu persatuan antara dunia luar dan dunia batin, antara mikrokosmos dan makrokosmos. Yang terpenting menurut Soepomo, pemimpin dapat menyatu dengan rakyatnya sesuai dengan paham mistik tradisional tersebut.<sup>6</sup> Dengan demikian, syarat domisili dapat dikatakan sebagai alat pengikat hubungan emosional antara rakyat, dengan pejabat yang dipilihnya. Jika adanya penghapusan, maka secara tidak langsung adanya penurunan terhadap otonomi desa, karena salah satu indikator otonomi desa, adalah pemimpin yang benar-benar memahami aspek-aspek masalah di desa.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia – Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Jakarta:Gema Insani Press, 1996, h. 9

<sup>7</sup> Purwo Santoso dikutip oleh Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara – Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, h. 361.

Atas uraian latar belakang tersebut, maka penelitian ini mengambil judul ANALISIS SYARAT DOMISILI BAGI CALON KEPALA DESA DITINJAU DARI OTONOMI DESA (Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi 128/PUU-XII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Desa).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penghapusan syarat domisili dalam Putusan Mahkamah Konstitusi 128/PUU-XII/2015 ditinjau dari otonomi desa?
2. Bagaimana pengaturan syarat domisili yang ideal untuk calon kepala desa di masa mendatang ditinjau dari otonomi desa?

## **C. Tujuan Penulisan**

Adapun atas dasar latar belakang yang penulis paparkan sebelumnya, maka penelitian hukum ini memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis penghapusan syarat domisili dalam Putusan Mahkamah Konstitusi 128/PUU-XII/2015 ditinjau dari otonomi desa.
2. Untuk mengetahui pengaturan syarat domisili yang ideal untuk calon kepala desa di masa mendatang ditinjau dari otonomi desa.

#### **D. Manfaat Penulisan**

##### **1. Bagi Penulis.**

Penelitian ini selain dapat memberikan wawasan dan ilmu pengetahuan baru untuk penulis terkait aspek-aspek dari pemerintahan desa dan putusan MK 128/PUU-XII/2015, penulis juga mengetahui serta mengajukan gagasan tentang syarat domisili yang ideal terhadap calon kepala desa. Di samping itu, manfaat penelitian secara subyektif yaitu sebagai syarat untuk Penulisan Tugas Akhir dan menyelesaikan studi S1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang dengan gelar Sarjana Hukum (SH).

##### **2. Bagi Mahasiswa**

Memberikan tambahan pengetahuan mengenai konsep dalam pemerintahan desa, pemilihan kepala desa, serta analisis terhadap Putusan MK 128/PUU-XII/2015.

##### **3. Bagi Masyarakat**

Hasil penelitian ini dapat digunakan oleh masyarakat untuk memperoleh pengetahuan secara ilmiah, mengenai aspek-aspek dari pemerintahan desa, pemilihan kepala desa, dan putusan MK 128/PUU-XII/2015.

##### **4. Bagi Pemerintah**

Hasil penelitian ini dapat digunakan oleh pemerintah, dan pembentuk undang-undang dalam rangka mengatur kembali syarat



domisili yang ideal dalam pencalonan kepala desa di masa mendatang.

## **E. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan yang diharapkan penulis yaitu, tulisan ini dapat menjadi referensi dalam perkembangan ilmu hukum di Indonesia, khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara terkait aspek-aspek pemerintahan desa, pemilihan kepala desa, serta analisis mengenai putusan MK 128/PUU-XII/2015

## **F. Metode Penulisan**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif, yang dapat diartikan sebagai penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan berdasarkan pada kepustakaan atau data sekunder.<sup>8</sup> Dengan kata lain penelitian ini penelitian kepustakaan (*library reseach*), artinya penelitian ini dilakukan dengan membaca karya-karya yang terkait dengan persoalan yang akan dikaji kemudian memuat kajian tentang penelitian.<sup>9</sup>

Peter Mahmud Marzuki menjelaskan penelitian hukum normatif merupakan proses untuk menemukan aturan-aturan hukum, prinsip-prinsip hukum juga doktrin-doktrin hukum agar dapat menjawab permasalahan hukum yang sedang dihadapi, penelitian

---

<sup>8</sup>Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 11.

<sup>9</sup>Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007, hlm.3.

hukum normatif dilakukan agar dapat menghasilkan suatu argumentasi, teori maupun suatu konsep baru sebagai suatu preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.<sup>10</sup> Penelitian hukum normatif mempunyai pengertian yang sama dengan penelitian doktrinal yakni penelitian yang di dasarkan pada bahan-bahan hukum yang mempunyai berfokus pada membaca dan mempelajari bahan-bahan hukum primer dan sekunder.<sup>11</sup>

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini data dilakukan dengan cara mesistematika terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.<sup>3</sup> Kegiatan yang dilakukan dalam analisis data penelitian hukum normatif dengan cara data yang diperoleh di analisis secara deskriptif kualitatif yaitu analisa terhadap data yang tidak bisa dihitung. Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan dan pengelompokan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi.<sup>12</sup>

## **2. Metode Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) model pendekatan yang terdiri atas pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan sejarah

---

<sup>10</sup>Fajar, Mukti dan Achmad Yulianto, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 34.

<sup>11</sup>Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media Publishing, 2006), hlm. 28.

<sup>12</sup> Ibid.

(*historical approach*), dan pendekatan filosofis (*philosophical approach*).<sup>13</sup> Pertama, menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan ini diterapkan karena akan meneliti Putusan Mahkamah Konstitusi, dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan obyek penelitian. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), karena penelitian ini nantinya akan dimulai dengan melakukan identifikasi terhadap prinsip-prinsip atau pandangan doktrin yang sudah ada untuk kemudian memunculkan gagasan baru.

### **3. Sumber Bahan Hukum**

Adapun sumber bahan hukum yang diperoleh dalam penulisan skripsi ini yaitu bahan hukum utama atau primer, bahan hukum tambahan atau sekunder dan bahan hukum yang bersifat tersier. Ketiga bahan hukum tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

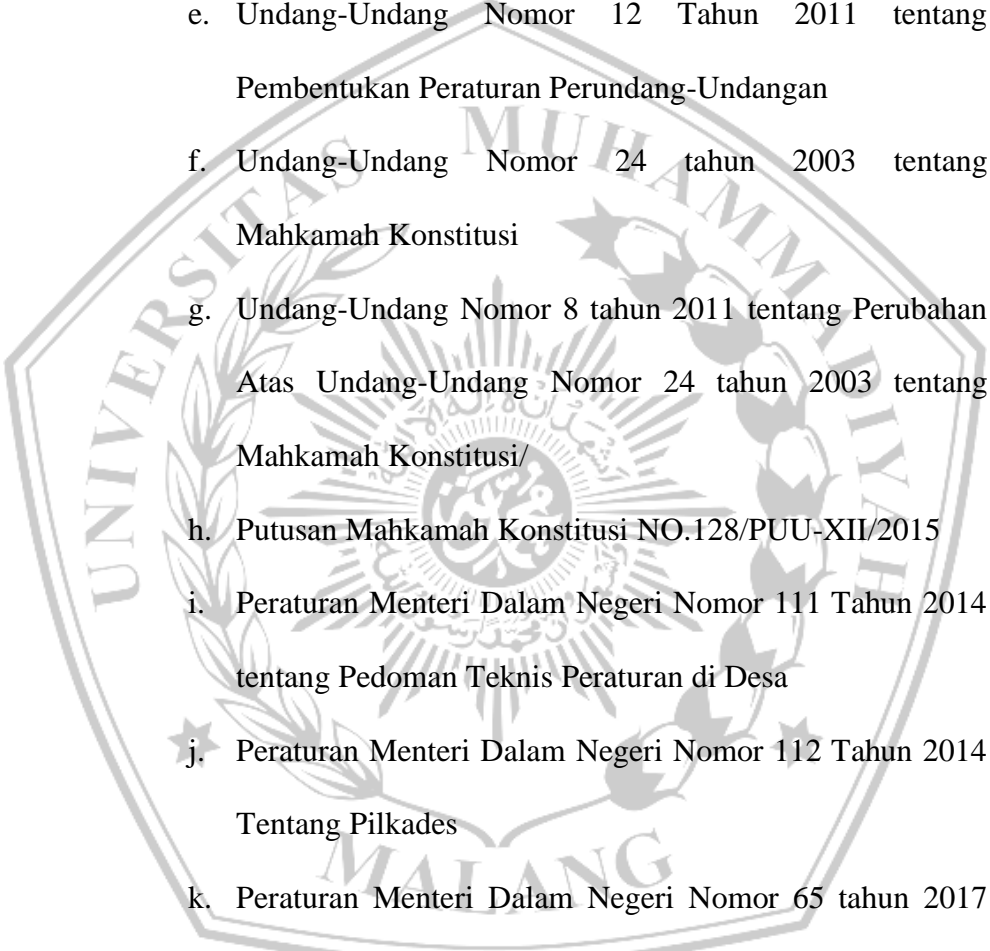
#### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan-bahan hukum primer memiliki sifat otoritatif, yang artinya memiliki otoritas. Bahan-bahan hukum primer dalam hal ini terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan yang resmi maupun suatu risalah dalam pembuatan peraturan perundang - undangan. Adapun yang menjadi bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar tahun 1945 (sebelum amandemen)

---

<sup>13</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 93.

- 
- b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - c. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
  - d. Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
  - e. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
  - f. Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
  - g. Undang-Undang Nomor 8 tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi/
  - h. Putusan Mahkamah Konstitusi NO.128/PUU-XII/2015
  - i. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa
  - j. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pilkadaes
  - k. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 tahun 2017 Tentang Perubahan atas Permendagri No 112 Tahun 2014 Tentang Pilkadaes

**b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang bersifat membantu atau menunjang bahan hukum primer dalam

penelitian yang akan memperkuat penjelasan didalamnya. Bahan hukum sekunder merupakan semua publikasi tentang hukum, yang bukan merupakan dokumen resmi, yang meliputi literatur-literatur, hasil penelitian, buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum, makalah, komentar-komentar atas putusan pengadilan, kamus hukum, dan ensiklopedia yang dapat diakses melalui media internet berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam penulisan skripsi ini, dan juga bahan-bahan hukum lainnya yang terkait dengan permasalahan penelitian.

#### **c. Bahan Hukum Tersier**

Selain bahan hukum primer dan sekunder, peneliti akan menggunakan bahan hukum berupa bahan hukum tersier yang berupa bahan non-hukum tetapi apabila memang dianggap perlu. Bahan-bahan non hukum tersebut dapat berupa:

1. Data Teknis Bersumber dari Instansi terkait
2. Wawancara dengan stake holder
3. Rujukan dari internet dan lain-lainnya

#### **d. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan bahan hukum pada penelitian ini adalah dengan melakukan “*library research*”. Teknik *library reseach* adalah teknik pengumpulan bahan hukum dengan melakukan studi kepustakaan yang memiliki keterkaitan dengan

objek kajian permasalahan yang akan diteliti. Fungsi dari teknik memperoleh data ini dalam penelitian adalah untuk mencari jawaban dari rumusan masalah dengan mengkaji bahan hukum kepustakaan yang relevan atau berkaitan dengan permasalahan. Untuk mendapatkan bahan-bahan yang dibutuhkan kaitannya dengan masalah yang diteliti, oleh karena itu teknik yang digunakan dalam penelusuran bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah melalui studi pustaka atau (*library research*), dengan beberapa cara, yaitu :

- a. Mengumpulkan bahan hukum primer yaitu melalui studi kepustakaan, serta juga mengumpulkan semua informasi yang berkaitan dengan bahan hukum primer.
- b. Mengumpulkan bahan hukum sekunder yaitu melalui berbagai literatur dan beberapa informasi yang dapat menunjang sehingga dapat membantu kaitannya dengan bahan hukum sekunder yang mempunyai hubungan keterkaitan dengan masalah yang diteliti oleh penulis.
- c. Mengumpulkan bahan hukum tersier yaitu dengan melakukan wawancara dengan pihak-pihak berkompeten dari instansi terkait dan melakukan penelusuran internet.

#### **G. Sistematika Penulisan**

Sistematika penelitian hukum ini terdapat 4 (empat) bab, yaitu :

BAB I : Pendahuluan.

Bab ini menguraikan latar belakang, yakni memuat landasan yang bersifat ideal atau *das sollen* dan kenyataan *das sein* yang melatarbelakangi suatu masalah yang hendak dikaji lebih mendalam. Rumusan masalah yang diturunkan dari latar belakang memuat suatu masalah yang akan diangkat dan dibahas. Adapun selanjutnya tujuan penelitian, manfaat penelitian, kegunaan penelitian, metode dan sistematika penelitian untuk mempermudah penyusunan penulisan penulisan hukum ini.

## BAB II : Tinjauan Pustaka

Dalam bab ini akan disajikan dasar teori, konsep, atau kajian ilmiah yang terkait permasalahan yang akan diteliti meliputi tinjauan pustaka, terdiri dari teori demokrasi, pemilihan umum, pemilihan kepala desa, dan Otonomi desa.

## BAB III : Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab 3 (tiga) ini akan memaparkan apa yang menjadi pokok bahasan sebagai obyek kajian dalam penulisan, fokus permasalahan yang dikaji dalam bab ini secara komprehensif sesuai dengan pertanyaan-pertanyaan dalam rumusan masalah, yaitu : Analisis Terhadap Penghapusan Syarat Domisili Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi 128/PUU-XII/2015 Ditinjau Dari Otonomi Desa. Dan, Syarat Domisili Yang Ideal Untuk Calon Kepala Desa Di Masa Mendatang Ditinjau Dari

Otonomi Desa. Kemudian akan diuraikan, dengan sistematika penulisan serta penggunaan bahan hukum yang telah ditulis diatas, serta dianalisis dan dikaji kesesuaian atau keselarasan berdasarkan kenyataan yang ada (*in fact*) didukung dengan teori-teori yang relevan dengan permasalahan dalam penulisan ini.

#### BAB IV : Penutup

Bab IV ini merupakan bab terakhir dalam penulisan ini yang berisikan kesimpulan dari pembahasan Bab III, dan berisikan saran atau rekomendasi penulis terhadap permasalahan yang diteliti.

